



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח יישום תוכנית מענק עבודה בפריסה ארצית

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: אילנית בר, כלכלנית**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ב' שבט תשע"ה

22 בינואר 2015

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ באסל גטאס ונושאו מענק עבודה (מס הכנסה שלילי). במסמך נסקרים ההסדר החוקי הקיים לקבלת מענק עבודה, התנאים לקבלתו ודרכי הגשתו, וכן מוצגים נתונים על התפלגות מקבלי מענק עבודה בפריסה ארצית לפי מגזר ומפורטות הסיבות לקבלת המענק רק לאחר פנייה לרשויות המס ולא באופן אוטומטי באמצעות המעסיק.

## 1. מענק עבודה

בשנת 2007 נחקק החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007. החוק נועד בין היתר להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ואת ההכנסה הפנויה של העובדים ברמות השכר הנמוכות ולצמצם את הפערים הכלכליים בין העובדים. מענק ההכנסה נועד להיטיב עם משפחות עובדות ברמות השכר הנמוכות ולגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה על-ידי תשלום מענק כספי באמצעות מערכת המס. סכום המענק נקבע על בסיס הכנסת העובד, מספר הילדים במשפחתו, הכנסות נוספות שיש או אין לו וההכנסה הכוללת של משק ביתו.<sup>1</sup>

בשנת 2008 שולם לראשונה מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) על בסיס הכנסות מעבודה משנת 2007. בשנתיים הראשונות הוחל החוק באזורי השילוב בלבד.<sup>2</sup> בשנת 2010 הורחבה החלתו לאימהות לילדים עד גיל שנתיים בכל הארץ, ומשנת 2012 הוא מיושם בפריסה ארצית.<sup>3</sup>

יש לציין שהגדלת תשלומי העברה (כמו קצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים) עשויה לצמצם את תחולת העוני, אולם עלולה גם להקטין את התמריץ להיכנס לשוק העבודה וכך לאורך זמן דווקא להרחיב את תחולת העוני,<sup>4</sup> ואילו מענק עבודה, או מס הכנסה שלילי, פועל להקטנת העוני בקרב שכירים ששכרם נמוך ומגדיל את התמריץ להשתתף בשוק העבודה, ועל כן הוא עשוי להביא לצמצום תחולת העוני בטווח הארוך.

### 1.1. התנאים לקבלת מענק עבודה, סכום המענק והדרכים להגשת בקשה לקבלו

זכאי למענק עבודה כל שכיר או עצמאי שהייתה לו הכנסה מעבודה או מעסק או משלח יד בשנת המס והוא עומד בשלושת התנאים האלה:<sup>5</sup>

- עובד מעל גיל 23 שיש לו ילדים (מתחת לגיל 19), או עובד מעל גיל 55, גם אם אין לו ילדים;
- מלבד בעלות על דירת מגורים יחידה אין בבעלותו, בבעלות בן זוגו או בבעלות ילדיו התלויים בו זכויות של יותר מ-50% במקרקעין (כגון: דירה, חנות, מגרש וכו') בישראל או מחוץ לה;
- הכנסתו היא בטווח המזכה במענק. הטווח המזכה במענק עבודה לשנת 2014 הוא כמפורט להלן:
- עובד עם ילד אחד או שניים או עובד מעל גיל 55 (גם ללא ילדים): הכנסה חודשית ממוצעת גבוהה מ-2,070 ש"ח ונמוכה מ-6,157 ש"ח;<sup>6</sup>
- עובד עם שלושה ילדים או יותר: הכנסה חודשית ממוצעת גבוהה מ-2,070 ש"ח ונמוכה מ-6,766 ש"ח.

<sup>1</sup> רשות המסים, חוזר מקצועי מס' 4/2008 בנושא מס הכנסה שלילי – שכירים, 4 בספטמבר 2008, כניסה: 11 בינואר 2015.  
<sup>2</sup> אזורים שבהם הופעלה תוכנית "אורות לתעסוקה", ובהם ירושלים, אשקלון, שדרות, נצרת, נצרת-עילית, עין-מאהל, באקה-גית, משמרות, עין-עירון, ערערה, כפר-פינס, כפר-קרע, אור-עקיבא, חדרה, פרדס-חנה-כרכור, מועצה מקומית בסמ"ה ונתניה.  
<sup>3</sup> הרחבה ראו: אורלי לוטן, תוכנית מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי) ויישומה בקרב עולים, מרס 2011, אליעזר שוורץ, מס הכנסה שלילי – ניתוח כלי מדיניות זה והאפשרויות ליישומו בישראל, מאי 2006, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.  
<sup>4</sup> הרחבה ראו: ענת לוי, תיאור גמלת הבטחת הכנסה ואומדן שווי ההטבות הנלוות למקבלי הגמלה, אוגוסט 2014, שם.  
<sup>5</sup> רשות המסים, עלון מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) לשנת המס 2013, כניסה: 11 בינואר 2015.  
<sup>6</sup> ההכנסה חושבה על-ידי חלוקת סך ההכנסות מעבודה/עסק/משלח יד בשנת המס במספר חודשי העבודה בפועל (לא יותר מ-12).



סכום המענק תלוי ברמת ההכנסה מעבודה, עסק, משלח יד והכנסות נוספות של מגיש הבקשה וכן זוגו, מספר הילדים וגיל המבקש. סכום המענק בנוי בצורת טרפז,<sup>7</sup> כך שברמות השכר הנמוכות סכום המענק עולה, מגיע לסכום המרבי בסביבות שכר המינימום, ויורד בהדרגה בטווח ההכנסות הגבוהות יחסית. מענק מוגדל בשיעור 150% ניתן לעובדת/עצמאית שהיא אם לילד אחד לפחות ולעובד/עצמאי שהוא הורה יחיד לילד אחד לפחות, שילדיו נמצאים אצלו וכלכלתם תלויה בו.

בטבלה 1 שלהלן דוגמאות לסכומי המענק בכמה רמות שכר לפי גיל ומספר הילדים, לשנת 2013.

**טבלה 1 – סכומי מענק עבודה לחודש לפי רמת השכר, 2013 (בש"ח)<sup>8</sup>**

סכום המענק החודשי המגיע (₪)			סכום המענק החודשי המגיע (₪)		
גבר נשוי שיש לו שלושה ילדים לפחות	אישה או גבר חד-הורי (שכלכלת ילדיו עליו) ושיש להם שלושה ילדים לפחות	גובה ההכנסה החודשית הממוצעת (₪)	גבר נשוי שיש לו ילד אחד או שניים או גבר/אישה ללא ילדים שמלאו להם 55 שנים	אישה או גבר חד-הורי (שכלכלת ילדיו עליו) ושיש להם ילד אחד או שניים	גובה ההכנסה החודשית הממוצעת (₪)
120	180	2,071	80	120	2,071
221	332	2,500	149	224	2,500
339	508	3,000	230	345	3,000
480	720	3,610-4,810	330	495	3,610-4,810
435	653	5,000	286	426	5,000
318	477	5,500	171	257	5,500
20	30	6,766	20	30	6,157
0	0	6,767 ומעלה	0	0	6,158 ומעלה

סכומי המענק הקבועים לזכאים אשר להם שלושה ילדים לפחות גבוהים מסכומי המענק לעובדים שיש להם עד שני ילדים; גובה המענק עולה בטווח ההכנסה שבין 2,071 ש"ח ל-3,609 ש"ח, ובטווח ההכנסות שבין 3,610 ש"ח ל-4,810 ש"ח סכום המענק הוא הגבוה ביותר, ועשוי להגיע ל-720 ש"ח לחודש לאישה או לגבר שהוא הורה יחיד ויש להם שלושה ילדים לפחות. לבעלי הכנסה של 4,811 עד 6,157 ש"ח סכום המענק הולך ופוחת.<sup>9</sup>

סכום המענק המרבי בישראל נמוך מסכומי המענק הניתן בתוכנית דומה בארה"ב. בישראל סכום המענק המרבי הוא כ-6.8% מהשכר הממוצע לנשים ו-4.5% מהשכר הממוצע לגברים. בארה"ב המענק הוא כ-11% מהשכר הממוצע.<sup>10</sup> סכום המענק המרבי בישראל הוא כ-12% מהשכר הממוצע של גבר זכאי ו-17% מהשכר הממוצע של אישה זכאית. בארה"ב סכום המענק הוא כ-40% מהשכר הממוצע של הזכאים. בשנת 2013 ההוצאה הממשלתית על התוכנית הייתה כ-0.07 אחוזי תוצר, ואילו בארה"ב ההוצאה הממשלתית על התוכנית בשנת

<sup>7</sup> קיימים שני טרפזים – האחד לזכאים שיש להם ילד אחד או שניים ולזכאים בני 55 ומעלה ללא ילדים, השני לזכאים שיש להם שלושה ילדים או יותר.

<sup>8</sup> רשות המסים, [עלון מענק עבודה \(מס הכנסה שלילי\) לשנת המס 2013](#), כניסה: 13 בינואר 2015; הסכומים נכונים למדד הידוע ל-1 ביולי 2014.

<sup>9</sup> המענק מושפע מההכנסות הכוללות של משק הבית, לכן "הכנסה נוספת" של מגיש התביעה והכנסות של בן/בת הזוג עבודה/עסק/משלח יד/הכנסה אחרת עלולות להביא להקטנת המענק או אף לביטול הזכאות. "הכנסה נוספת" – קצבה שהיא הכנסה לפי סעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה למעט קצבת נכות, אובדן כושר עבודה או מות בן/בת זוג וגמלת נפגעי עבודה ו/או נפגעי תאונות המשולמת על-ידי המוסד לביטוח לאומי. המקור: אתר רשות המסים.

<sup>10</sup> דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, [דוחות ועדות המשנה, פרק 3: דוח ועדת המשנה כלכלה ותעסוקה, יולי 2014](#), כניסה: 13 בינואר 2015.



2009 הייתה 0.4 אחוזי תוצר, ובבריטניה ההוצאה הציבורית על תוכנית דומה בשנים 2009-2010 הייתה 0.5 אחוזי תוצר.<sup>11</sup>

בישראל המענק משולם בתדירות רבעונית וחישבו נעשה על סמך הכנסות השנה הקודמת. ארגון ה-OECD ציין נקודה זו כחולשה של התוכנית, שכן הקשר בין השכר לתעסוקה מתערער בשל הזמן הארוך שעובר עד מתן ההטבה. יצוין כי בארה"ב המענק ניתן בתום שנת המס, ואילו באירלנד ההטבה היא שבועית.<sup>12</sup>

מימוש המענק אינו נעשה באופן אוטומטי, וכדי לקבלו על העובד להגיש בקשה לרשות המסים. הגשת הבקשה נעשית בסניפי הדואר; על תובע המענק עצמו להתייבב בסניף הדואר עם תעודת זהות והמחאה או אישור רשמי מהבנק על ניהול חשבון. לאחר הזדהותו בפני פקיד הדואר, עליו למסור כמה פרטים הנחוצים להשלמת הנתונים הדרושים לבחינת זכאותו. לאחר הגשת הבקשה נבחנת ברשות המסים זכאות התובע למענק עבודה, ואם נקבע שהוא זכאי, נקבע סכום הזכאות.<sup>13</sup>

האפשרות לשלם את מענק העבודה באופן אוטומטי על-ידי המעסיק (וללא צורך בהגשת בקשה) נבחנה בעבר על-ידי כלכלני בנק ישראל, והועלו שתי בעיות מרכזיות:<sup>14</sup>

- יש חשש שאם המעסיק ידע שהעובד מקבל מענק עבודה הוא יפעל לקזז את סכום המענק או חלקו משכר העובד.
- מבחינה טכנית אין למעסיק את כל המידע הרלוונטי על העובד (כמו נכסים).

בנק ישראל ערך בדיקה בכמה חברות גדולות (בעיקר תאגידי מזון גדולים שמועסקים בהם עובדים רבים ברמות שכר נמוכות יחסית). על-פי בקשתו פנו בעלי החברות האלה לעובדים שלפי הערכתם הם זכאים למענק עבודה, ונמצא כי רק כ-50%-60% מכלל העובדים שבעלי החברות פנו אליהם אומנם היו זכאים למענק עבודה. לפיכך הגיעו בבנק ישראל למסקנה שבמערכות המידע הקיימות היום אצל המעסיקים אין מספיק מידע כדי לקבוע זכאות למענק עבודה, ואם ישולם המענק על-ידיהם אחוז הטעות יהיה גבוה מאוד.<sup>15</sup>

בדוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל שפורסם ביוני 2014 (ועדת אלאוף), המליצו חברי ועדת המשנה לכלכלה ותעסוקה על עריכת בדיקת זכאות אוטומטית לכל מי שהיה זכאי בשנה הקודמת.<sup>16</sup>

## 2. נתוני קבלת המענק ומימושו לפי מגזר

נתוני הזכאות והמימוש לשנת 2013 עדיין אינם זמינים, מאחר שמועד הגשת הבקשות הוארך עד דצמבר 2014. בשנת 2012, שבה יושם החוק לראשונה בפריסה ארצית, היו 386,000 זכאים למענק עבודה – 312,000 יהודים ו-74,000 ערבים.<sup>17</sup> לפי נתונים אלו משקל הערבים בסך הזכאים למענק היה 19.2%, לעומת משקל השכירים הערבים בכלל השכירים, שהוא כ-11%. כאמור, מענק עבודה נועד לעזור לעובדים מקבוצות האוכלוסייה החלשות יותר, ומהנתונים עולה ששיעור העולים הזכאים למענק הוא 25%, לעומת שיעורם בכלל השכירים, 17%; שיעור הנשים הזכאיות הוא 57%, לעומת שיעורן בכלל השכירים, 48%, ושיעור החרדים הזכאים הוא

<sup>11</sup> בנק ישראל, תשלום מענק עבודה ב-2012 – השנה הראשונה לפריסתו הארצית, בתוך: ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136, אפריל עד ספטמבר 2013, כניסה: 13 בינואר 2015.

<sup>12</sup> שם, הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה – דוח סופי, יוני 2010, עמ' 84, כניסה: 19 בינואר 2015.

<sup>13</sup> רשות המסים, עלון מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) לשנת המס 2013, כניסה: 11 בינואר 2015.

<sup>14</sup> ד"ר עדי ברנרד, ראש אגף מקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר בבנק ישראל, שיחת טלפון, 30 באוקטובר 2014.

<sup>15</sup> שם.

<sup>16</sup> דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, דוחות ועדות המשנה, פרק 3: דוח ועדת המשנה לכלכלה ותעסוקה, יולי 2014, כניסה: 13 בינואר 2015.

<sup>17</sup> ד"ר עדי ברנרד, ראש אגף מקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר בבנק ישראל, דואר אלקטרוני, 19 בנובמבר 2014.



7%, לעומת שיעורם בכלל השכירים, 3%. אפשר להסיק מכך שהמענק אכן ניתן לעובדים מקבוצות האוכלוסייה החלשות יותר.<sup>18</sup>

שיעור מימוש מענק העבודה בשנת 2012 היה כ-62% מכלל הזכאים למענק. יש הבדל בשיעורי המימוש בין קבוצות האוכלוסייה: שיעור המימוש גבוה יותר אצל נשים, אימהות במשפחות חד-הוריות וגברים חרדים. שיעורי המימוש הנמוכים ביותר היו בקרב ערביי מזרח-ירושלים.<sup>19</sup> שיעור המימוש בקרב היהודים היה כ-65%, ושיעור המימוש בקרב הערבים היה כ-53%.<sup>20</sup>

כאמור, סכום המענק הניתן לזכאים בנוי בצורת טרפו; להלן נתונים על התפלגות הזכאים בתוך חלקי הטרפו: כ-30% מכלל הזכאים נמצאים בחלק העולה של הטרפו (כלומר בחלק שבו רמות ההכנסה נמוכות יחסית וסכום המענק גדל עם העלייה ברמת ההכנסה), כ-34% מכלל הזכאים נמצאים בחלק האופקי של הטרפו (בחלק שבו סכום המענק הוא מרבי, סביב שכר המינימום), וכ-36% מכלל הזכאים נמצאים בחלק היורד של הטרפו (בחלק שבו רמות ההכנסה גבוהות יותר וסכום המענק קטן עם העלייה ברמת ההכנסה). בבחינת התפלגות הגברים הזכאים למענק עולה כי כ-23% מכלל הגברים הזכאים נמצאים בחלק העולה של הטרפו, כ-34% נמצאים בחלק האופקי של הטרפו וכ-43% נמצאים בחלק היורד של הטרפו, כלומר רוב הגברים הזכאים משתכרים שכר גבוה יותר. אצל הנשים ההתפלגות בין חלקי הטרפו די אחידה (35%, 34% ו-31% בהתאמה).<sup>21</sup>

יש לציין שלא כל מי שמופיע במערכות המחשב של רשות המסים כזכאי למענק עבודה אומנם יימצא זכאי לקבלו, מכיוון שבשלב הראשוני אין בידי רשות המסים כל הנתונים הדרושים לקביעת הזכאות.<sup>22</sup>

מענק עבודה נועד להגדיל את הכנסתם הפנויה של עובדים ברמות השכר הנמוכות ולשפר את רווחתן של משפחות עם ילדים שיש בהן מפרנסים. מענק עבודה ניתן בשנת 2012 לכ-5% מכלל השכירים בישראל. בשנת 2011 כ-31% מכלל מקבלי המענק היו בחמישון התחתון של השכירים (כלומר 20% מכלל השכירים ששכרם הוא הנמוך ביותר), והמענק הגדיל את הכנסתם (לנפש תקנית) בכ-12%. כ-40% מכלל מקבלי המענק היו בחמישון השני, והמענק הגדיל את הכנסתם בכ-6%. כ-23% ממקבלי המענק היו בחמישון השלישי, והמענק הגדיל את הכנסותיהם בכ-4%. כ-75% מתשלומי המענק ניתנו לשכירים בשני חמישונים ההכנסה הנמוכים.<sup>23</sup>

בדוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף), שפורסם ביוני 2014, המליצו חברי ועדת המשנה לכלכלה ותעסוקה להגדיל את מענק העבודה לכלל הזכאים, ולהחיל כמה שינויים במתווה הנהוג כיום: הומלץ שיוגדרו שלושה טרפזים (במקום השניים הקיימים היום): טרפו לזכאי עם ילד אחד או זכאי מעל גיל 55 גם ללא ילדים, טרפו לזכאי עם שני ילדים וטרפו לזכאי עם שלושה ילדים או יותר, ולהשוות את סכום המענק לנשים ולגברים (כיום סכום המענק שנשים זכאיות לו גבוה מסכום המענק לגברים).

הוועדה בחנה ארבעה תרחישים להגדלת המענק, והתוספת התקציבית הנדרשת נעה בין 260 מיליון ש"ח ל-800 מיליון ש"ח בשנה. הצמצום בעוני נע בין 0.8% בחלופה הזולה ביותר ל-2.6% בחלופה היקרה יותר. מספר משפחות העובדים שצפוי כי ייחלצו מעוני עקב הגדלת המענקים הוא בין 2,000 ל-5,400, בהתאמה, ומספר הנפשות של משפחות העובדים שצפוי כי ייחלצו מעוני הוא בין 11,400 ל-30,780, בהתאמה. הוועדה המליצה על החלופה שהתוספת התקציבית הנדרשת למימושה היא 800 מיליון ש"ח.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> בנק ישראל, [התפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136](#), אפריל עד ספטמבר 2013, דצמבר 2013.

<sup>19</sup> שם.

<sup>20</sup> ד"ר עדי ברנרד, ראש אגף מקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר בבנק ישראל, דואר אלקטרוני, 19 בנובמבר 2014.

<sup>21</sup> בנק ישראל, [התפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136](#), אפריל עד ספטמבר 2013, דצמבר 2013.

<sup>22</sup> ד"ר עדי ברנרד, ראש אגף מקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר בבנק ישראל, שיחת טלפון, 30 באוקטובר 2014.

<sup>23</sup> בנק ישראל, [התפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136](#), אפריל עד ספטמבר 2013, דצמבר 2013. לוח 8 – מענק עבודה לפי חמישונים הכנסות משכר של שכירים, 2011.

<sup>24</sup> דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, [דוחות ועדות המשנה, פרק 3: דוח ועדת המשנה לכלכלה ותעסוקה, יולי 2014](#), עמ' 194, טבלה ב' – העלות התקציבית של התרחישים והשפעתם על תחולת העוני בקרב משפחות עם מפרנסים.



במחקר שנעשה בבנק ישראל בשנת 2006 נאמדה השפעתם של כמה אמצעי מדיניות שיביאו להפחתה של 1 מיליארד ש"ח בהכנסות המדינה על התחלקות ההכנסה לפי עשירוני הכנסה.<sup>25</sup> המחקר העלה כי הפחתת מע"מ בשיעור אחיד תנתב כ-20.1% מהסכום לשלושת העשירוניים הנמוכים, הפחתת שיעור המע"מ על מוצרי מזון בסיסיים תנתב כ-28.7% מהסכום לשלושת העשירוניים הנמוכים ויישום מס הכנסה שלילי ינתב כ-70.1% מהסכום לשלושת העשירוניים הנמוכים. מחקר זה עשוי להעיד על היעילות הרבה יחסית של שימוש במענק עבודה לצמצום העוני.

בטבלה 2 שלהלן מפורט השינוי במדדי העוני בשנת 2013 לעומת שנת 2012, לפי דוח ממדי העוני והפערים

**טבלה 2 – השינוי בכמות העניים בשנת 2013**<sup>26</sup>

נתון	2012	2013	שינוי	שינוי ב-%
משפחות	439,500	432,000	-7,500	-1.7%
נפשות	1,754,700	1,658,200	-96,500	-5.5%
ילדים	817,200	756,900	-60,300	-7.4%

החברתיים שפרסם המוסד לביטוח לאומי בנובמבר 2014. לפי הטבלה, בשנת 2013 חלה ירידה של 7,500 במספר המשפחות העניות בישראל לעומת שנת 2012 (1.7%), ירידה של 96,500 במספר הנפשות העניות (5.5%) ושל 60,300 במספר הילדים העניים (7.4%) לפי

ניתוח של המוסד לביטוח לאומי מדובר בירידה מובהקת בשיעור העוני בישראל בשנת 2013, למרות הקיצוץ בקצבאות ילדים אשר יושם בשנה זו. בטבלה 3 שלהלן מפורטים השינוי בתחולת העוני בשנת 2013 לעומת שנת 2009, מדד גייני (מדד האי-שוויון) של ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומסים) ומדד גייני של ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומסים).

**טבלה 3 – השינוי בתחולת העוני ובמדד גייני בשנת 2013**<sup>27</sup>

נתון	2009	2013	שינוי
משפחות	20.5%	18.6%	-1.9 נקודות אחוז
נפשות	25.0%	21.8%	-3.2 נקודות אחוז
ילדים	36.3%	30.8%	-5.5 נקודות אחוז
מדד גייני של ההכנסה הכלכלית	0.5099	0.4788	-6.1%
מדד גייני של ההכנסה הפנויה	0.3892	0.3634	-6.6%

לפי הטבלה, בשנים 2009–2013 חלה ירידה ניכרת בתחולת העוני של משפחות (מ-20.5% בשנת 2009 ל-18.6% בשנת 2013), של נפשות (מ-25% ל-21.8%) ושל ילדים (מ-36.3% ל-30.8%). מדד גייני של ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומסים) ירד גם הוא במידה ניכרת בתקופה זו, מ-0.5099 בשנת 2009 ל-0.4788 בשנת 2013, ירידה של 6.1%. מדד גייני של ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומסים) ירד מ-0.3892 בשנת 2009 ל-0.3634 בשנת 2013, ירידה של 6.6%.

לפי המוסד לביטוח לאומי הסיבה העיקרית לירידה בתחולת העוני ובפערים הכלכליים היא שיפור ההשתכרות של עובדים בשכר נמוך, הן בשל גידול בשיעור התעסוקה והן בשל עלייה בשכרם. אפשר להניח כי מענק עבודה, המיועד לעובדים בשכר נמוך, תרם גם הוא לירידה בתחולת העוני ובפערים החברתיים בשנים האחרונות. יש לציין כי נתוני המוסד לביטוח לאומי מבוססים על סקר הוצאות משקי בית שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת מדי שנה. עד כה לא נכללה בסקר שאלה על קבלת מענק עבודה, אולם משנת 2014 תתווסף שאלה זו לסקר, ויהיה אפשר לנתח באופן מדויק ומלא יותר את תרומת מענק העבודה לשינויים בתחולת העוני ובפערים החברתיים.

<sup>25</sup> בנק ישראל – מחלקת המחקר, "השפעת צעדי מדיניות חלופיים על העוני", דוח התפתחויות כלכליות 112, ינואר 2006. עמי צדיק, הפחתה אחידה של מס ערך מוסף בשיעור של חצי אחוז, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2009.

<sup>26</sup> המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי, נובמבר 2014.

<sup>27</sup> שם.



### 3. הגורמים המשפיעים על מימוש המענק

כאמור, בשנת 2012 היה שיעור המימוש של מענק עבודה 62%, בפריסה ארצית. אפשר למנות כמה סיבות למימוש לא מלא של המענק.

- **חוסר מודעות לחוק** – באזורים שבהם הייתה פעילות הסברה בנושא, מימוש הזכאות היה בשיעור גבוה יותר כבר בשנה הראשונה ליישום החוק למשל בנצרת ובאשקלון, שבהן נעשתה פעילות הסברה של עמותת "ידיד" ושל רשות המסים והביאה לשיעורי מימוש גבוהים יותר כבר בשנה הראשונה ליישום החוק.<sup>28</sup> לקראת המועד האחרון להגשת בקשות לקבלת המענק רשות המסים שולחת לזכאים שלא מימשו את זכאותם מכתבים ובהם מידע על זכאותם. לאחר שליחת המכתבים יש גידול במספר הפונים לממש את זכאותם. באזורים שבהם החוק הוחל לראשונה הגישו את הבקשה כ-57% מכלל מקבלי המענק רק לאחר קבלת המכתב מרשות המסים. נוסף על המכתבים העלתה רשות המסים אתר אינטרנט שבו אפשר לבדוק את הזכאות למענק.<sup>29</sup>
- **סכום המענק השנתי** – גובה המענק משפיע על הסיכוי לכך שהזכאים יפעלו לממשו; בקרב זכאים ששכרם נמצא בטווח האופקי של הטרפז, כלומר הזכאים לסכום המרבי של המענק, הסיכוי שיגישו בקשה למענק הוא הגבוה ביותר. בקרב זכאים ששכרם נמוך יותר (נמצאים בטווח העולה של הטרפז) הסיכוי שתוגש בקשה למענק נמוך בכ-9%, ובקרב זכאים אשר שכרם גבוה יותר (נמצאים בטווח היורד של הטרפז) הסיכוי להגשת בקשה למענק פוחת בכ-7.7%.<sup>30</sup> בעשר השנים הראשונות להפעלת התוכנית הפדרלית למס הכנסה שלילי בארה"ב גדל מספר המשתתפים בתוכנית ב-2.4% בלבד. בשנת 1987 הורחבה התוכנית, וסכומי המענק הוגדלו; נמצא כי שיעור המיצוי גדל במידה ניכרת, ולפי אומדנים שנערכו בשנת 2001 הוא הגיע לכ-75.75%.<sup>31</sup>
- **מימוש הזכאות בעבר** – זכאים שמימשו את זכאותם בשנים קודמות נוטים להגיש בקשה למענק פעם נוספת. שיעור המימוש גדל ככל שהעובד מימש את זכאותו יותר פעמים בעבר; שיעורי המימוש בקרב זכאים מאזורי השילוב<sup>32</sup> אשר מימשו את המענק לפחות פעם אחת בעבר היה 63%, שיעור המימוש בקרב זכאים מאזורי השילוב שמימשו את זכאותם פעמיים בעבר היה 81%. שיעור המימוש אף עולה ל-85% ו-93% בקרב זכאים מאזורי השילוב שמימשו את זכאותם בעבר שלוש או ארבע פעמים בהתאמה. לעומת זאת, בקרב זכאים מאזורי השילוב אשר לא מימשו את זכאותם בעבר היה שיעור המימוש 29%.<sup>33</sup>
- **פנייה יזומה לרשות המסים** – כאמור, מענק עבודה אינו ניתן לזכאים באופן אוטומטי אלא דורש פנייה יזומה שלהם לרשות המסים. עמותת "ידיד" מצאה כי חלק מהזכאים למענק אינם מממשים את זכאותם מכיוון שהם חוששים מיצירת קשר עם רשות המסים, גם אם מדובר בקשר שיביא לקבלת מענק.<sup>34</sup> כאמור,

<sup>28</sup> בנק ישראל, [ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, מספר 130, ינואר עד אפריל 2011](#), יוני 2011.

<sup>29</sup> שם, [ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136, אפריל עד ספטמבר 2013](#), דצמבר 2013.

<sup>30</sup> צוות המחקר המלווה את יישום חוק מס הכנסה שלילי, [מס הכנסה שלילי תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק](#), עמ' 59, יוני 2010.

<sup>31</sup> בנק ישראל, [ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 123, ספטמבר עד דצמבר 2008](#), פברואר 2009.

<sup>32</sup> מס הכנסה שלילי הוחל בשנים הראשונות רק באזורי השילוב: אזורים שבהם הופעלה תוכנית "אורות לתעסוקה", ובהם ירושלים, אשקלון, שדרות, נצרת, נצרת-עילית, עין-מאהל, באקה-גית, משמרות, עין-עירון, ערעה, כפר-פינס, כפר-קרע, אור-עקיבא, חדרה, פרדס-חנה-כרכור, מועצה מקומית בסמ"ה ונתניה.

<sup>33</sup> שם, [ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136, אפריל עד ספטמבר 2013](#), דצמבר 2013.

<sup>34</sup> "ידיד" – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר), [רשות המסים והארגונים יצאו בפרסום משותף הקורא לכל עובד לבדוק את זכאותו למענק ולקבלו, 20 בנובמבר 2008](#), כניסה: 19 בינואר 2015.



האפשרות של מתן המענק באופן אוטומטי באמצעות תלוש השכר נבחנה, ונמצא כי בשלב זה כשלים טכניים אינם מאפשרים את יישומה בצורה מיטבית.<sup>35</sup>

גורמים נוספים שנמצאו משפיעים על מימוש המענק הם עבודה במגזר הציבורי, קבלת המענק על-ידי בן/בת הזוג ומגורים באזורי שילוב.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> ד"ר עדי ברנרד, ראש אגף למקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר בבנק ישראל, שיחת טלפון, 30 באוקטובר 2014.

<sup>36</sup> בנק ישראל, [התפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136](#), אפריל עד ספטמבר 2013, דצמבר 2013.

